

# Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, samkvæmt ákvæði um stundarsakir, sbr. 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 91/2013 (náttúruauðlindir).

(Drög stjórnarskrárnefndar 19. febrúar 2016.)

## 1. gr.

Á eftir 78. gr. stjórnarskrárinnar kemur ný grein, svohljóðandi, og breytist greinatala samkvæmt því:

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Þær ber að nýta á sjálfbæran hátt og til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þau eða veðsetja. Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forsjá og ráðstöfunarrétt þeirra í umboði þjóðarinnar.

Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald fyrir heimildir til nýtingar auðlinda sem eru í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign. Veiting nýtingarheimilda skal grundvallast á lögum og gætt skal jafnræðis og gagnsæis. Slíkar heimildir leiða aldrei til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindum.

## 2. gr.

Lög þessi öðlast gildi að fengnu samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. ákvæði um stundarsakir.

## Greinargerð.

### 1. Inngangur.

Hinn 5. júlí 2013 samþykkti Alþingi stjórnarskipunarlög nr. 91/2013, um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. Með lögnum var bætt við nýju ákvæði um stundarsakir sem felur í sér undantekningu frá reglu 1. mgr. 79. gr. um stjórnarskrárbreytingar. Í hinu nýja ákvæði er kveðið á um að samþykki Alþingi frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá með minnst  $\frac{2}{3}$  hlutum greiddra atkvæða skuli það borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Skuli atkvæðagreiðslan fara fram í fyrsta lagi sex mánuðum og í síðasta lagi níu mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Til þess að frumvarpið teljist samþykkt þarf það að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni, þó minnst atkvæði 40 af hundraði allra kosningarbærra manna. Þá skal það staðfest af forseta lýðveldisins og telst þá gild stjórnarskipunarlög. Heimildin er tímabundin til 30. apríl 2017.

Eins og fram kemur í lögskýringargögnum er markmið heimildarinnar að ná sem víðtækastri sátt á Alþingi um framhald á þeirri endurskoðun stjórnarskrárinnar sem staðið hefur undanfarin ár. Hinn 6. nóvember 2013 skipaði forsætisráðherra stjórnarskrárnefnd þar sem sitja fulltrúar tilnefndir af þeim stjórnsmálaflokkum sem sæti eiga á Alþingi. Auk þess er formaður skipaður án tilnefningar.

Nefndinni var falið að leggja til breytingar á stjórnarskránni með hliðsjón af vinnu undanfarinna ára og annarri þróun í stjórnarskrármálum á alþjóðavettvangi. Stefnt var að því að vinnu nefndarinnar lyki tímanlega svo að hægt væri að samþykka frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskránni á yfirstandandi kjörtímabili. Í því augnamiði væri unnt að áfangaskipta vinnu nefndarinnar.

Í júní 2014 skilaði nefndin áfangaskýrslu. Þar kemur fram að nefndin hyggist setja fjögur málefni í forgang, þ.e. framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu, þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifta almennra kjósenda, umhverfisvernd og ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum. Við þá forgangsröðun var meðal annars stuðst við ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fór haustið 2012 og mat fulltrúanna á því hvað væri brýnt að takast á við og gerlegt að ná samstöðu um. Í hinni ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu var mikill stuðningur við ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur annars vegar og ákvæði um þjóðareign á auðlindum hins vegar. Áfangaskýrsla stjórnarskrárnefndar var birt á vef forsætisráðuneytisins og óskað eftir athugasemdum. Fjöldi athugasemda barst en flestar voru samhljóða og minntu á niðurstöður ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu haustið 2012. Við gerð frumvarpsins hefur verið unnið út frá áfangaskýrslunni. Samráð hefur verið haft við ýmsa sérfræðinga og þingflokka á Alþingi.

Í frumvarpinu er lagt til að við stjórnarskrána verði bætt ákvæði um auðlindir náttúru Íslands. Sett er fram almennt ákvæði um að auðlindir náttúru Íslands tilheyri íslensku þjóðinni og jafnframt kveðið á um meginforsendur auðlindanýtingar; þá er mælt fyrir um þjóðareign á náttúruauðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti og loks sett skilyrði fyrir veitingu heimilda til nýtingar auðlinda í eigu ríkisins og í þjóðareign og kveðið á um skyldu ríkisins til þess að taka að jafnaði eðlilegt gjald fyrir.

Í tveimur öðrum frumvörpum, sem lögð eru fram samhliða þessu, eru lögð til ákvæði um annars vegar umhverfi og náttúru og hins vegar þjóðaratkvæðagreiðslur að kröfu tiltekins hluta kjósenda.

## 2. Tilefni, nauðsyn og markmið lagasetningar.

Hugmyndir um sérstakt auðlindaákvæði í stjórnarskrá eiga sér langa sögu. Fyrstu hugmyndir í þessu efni komu fram árið 1962 en segja má að málið hafi verið á dagskrá allt frá því að stjórnarskrárnefnd undir formennsku dr. Gunnars Thoroddsen gerði tillögu að slíku ákvæði í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna á árinu 1983. Orsakir þess liggja í einstöku umfangi auðlinda á Íslandi og efnahagslegu mikilvægi þeirra. Flestar grunnstöðir íslenskra útflutningsatvinnuvega byggjast á þessum auðlindum; í sjávarútvegi, orkufrekum iðnaði og á síðustu árum í ferðaþjónustu. Fyrirkomulag auðlindanýtingar skiptir því miklu máli fyrir framtíð efnahagsþróunar á Íslandi og miklir verulegir hagsmunir eru í húfi, enda hafa mjög skiptar skoðanir verið um stjórn auðlindamála og meðferð auðlinda í eigu og forsjá ríkisins. Í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu 20. október 2012 lýstu 74% þátttakenda, miðað við gild atkvæði, sig fylgjandi því að náttúruauðlindir sem ekki væru í einkaeigu yrðu lýstar þjóðareign.

Almennt er stjórn auðlindanýtingar vandmeðfarin. Fjölmörg dæmi eru um neikvæðar afleiðingar ófullnægjandi auðlindastjórnar. Nægir í því samhengi að vísa til þeirrar óstjórnar sem til skamms tíma einkenndi nýtingu fiskstofna, með tilheyrandi tapi fyrir samfélög heimsins (sjá t.d. skýrslu Alþjóðabankans og FAO, „The Sunken Billions“, frá 2009). Ísland var í þessu samhengi engin undantekning. Mikilvægt er að ríki axli þá ábyrgð að tryggja nauðsynlega stjórn á nýtingu auðlinda til að koma í veg fyrir neikvæðar afleiðingar ófullnægjandi auðlindastjórnar.

Ekki eru allir á eitt sáttir um hvað teljist góð auðlindastjórn. Frá sjónarhóli samfélagsins skiptir máli að langtímahagsmunir samfélagsins og skammtímahagsmunir þeirra sem nýta

auðlindirnar fari saman. Koma þarf í veg fyrir ofnýtingu og taka verður tillit til ólíkra hagsmuna þannig að meiri hagsmunum sé ekki fórnað fyrir minni í nýtingu auðlinda sem gegna fjölþættu hlutverki eða nýta má með ólíkum hætti. Einnig þarf að taka tillit til hagsmuna komandi kynslóða og tryggja sjálfbæra nýtingu auðlindanna. Það tengist bæði því hvernig auðlindir eru nýttar í dag en einnig virkum yfirráðum yfir þeim til lengri tíma.

Jafnframt þarf að taka afstöðu til hlutdeildar eiganda auðlindanna í þeim arði sem góð auðlindastjórn skapar. Þar koma við sögu eigandahagsmunir samfélagsins gagnvart þeim auðlindum sem ríkið fer með forræði yfir, jafnræði milli nýtingar ólíkra auðlinda sem og almenn sjónarmið um hagkvæmasta fyrirkomulag fjármögnunar á sameiginlegum verk-efnum samfélagsins (sjá t.d. umfjöllun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um skattlagningu auðlinda- arðs (www.imf.org)).

Við undirbúning frumvarpsins hefur verið lagt til grundvallar að markmið auðlinda- ákvæðis yrði að setja löggjafanum skýr mörk varðandi nýtingu og ráðstöfun á náttúruauð- lindum og réttindum til þeirra. Lögð skyldi áhersla á að sjálfbær nýting yrði lögð til grund- vallar, að gjaldtaka yrði meginreglan, að sala eða varanlegt framsal náttúruauðlinda eða réttinda til þeirra yrði óheimil og að nýtingarheimildir gætu ekki leitt til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir þeim.

Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar eru tilgreindir eftirfarandi valkostir við útfærslu ákvæðis um auðlindir:

1) *Hvernig á að afmarka hugtakið þjóðareign? Á að miða það við eignarrétt ríkisins eða vísa til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar, án þess að með því sé átt við eignarrétt í laga- legum skilningi?*

Í frumvarpinu er lagt til að þjóðareignarhugtakið sé notað í lagalegri merkingu varðandi tilteknar sameiginlegar auðlindir. Jafnframt sé kveðið á um að auðlindir almennt í náttúru Íslands tilheyri þjóðinni sem er þá fremur stefnuyfirlýsing án ákveðins lagalegs inntaks.

2) *Á ákvæði um auðlindir að ná til allra auðlinda eða einungis þeirra sem ekki eru í einkaeigu?*

Í frumvarpinu eru ákvæði sem ná til allra auðlinda og segir þar að þær beri að nýta á sjálfbæran hátt og til hagsbóta landsmönnum öllum. Meginefni ákvæðisins lýtur hins vegar að sameiginlegum auðlindum.

3) *Á í stjórnarskrá að veita löggjafanum ríkara svigrúm til breytinga á auðlindastýringu, þannig að úthlutunarheimildir kunni að verða skertar?*

Í frumvarpinu er gengið eins langt og talið er unnt við að hnykkja á svigrúmi löggjafans varðandi auðlindastýringu og koma í veg fyrir væntingar um að afnotaheimildir sem ríkið veitir einkaaðilum leiði til varanlegra eignarheimilda. Það leiðir hins vegar ekki sjálfkrafa til breytinga á gildandi nýtingarheimildum enda verður það verkefni löggjafans og stjórnvalda að úthluta þeim og endurnýja innan ramma nýs ákvæðis.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

#### 3.1. Tillaga frumvarpsins.

##### 3.1.1. Meginforsendur auðlindanýtingar.

Mælt er fyrir um í 1. mgr. nýrrar greinar að auðlindir náttúru Íslands tilheyri íslensku þjóðinni og sett fram tvö megin sjónarmið sem liggja eiga til grundvallar allri auðlindanýt- ingu. Annars vegar skal nýtingin vera sjálfbær. Krafa um að nýting náttúruauðlinda sé sjálf- bær er þáttur í vernd náttúrunnar og í samræmi við grundvallarsjónarmið umhverfis- og náttúruverndar, sbr. frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um umhverfisvernd sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi. Hins vegar skal nýting auðlinda vera til hagsbóta landsmönnum öllum. Samandregið má því segja að í ákvæðinu felist sá áskilnaður að almennt skuli haga nýtingu auðlinda með þeim hætti að hún sé þjóðhagslega hagkvæm og að ekki sé gengið

með óásætthanlegum hætti á einstakar auðlindir í náttúru Íslands. Vísað er til þess að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem landsmenn allir hafa ríkulega hagsmuni af og tilheyrri þjóðinni í þeim skilningi, en geti eftir sem áður verið háðar eignarrétti einkaaðila, eign ríkisins, sveitarfélaga eða í þjóðareign, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Með 3. málsl. 1. mgr. ákvæðisins er ætlunin síðan sú að ríkið hafi, á grundvelli lagasetningar, eftirlit með því að þessu markmiði 2. málsl. sé náð.

Samkvæmt ákvæðinu hefur ríkið þannig eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna. Ekki hafa verið sett lög um allar auðlindir sem undir ákvæðið kunna að falla og ekki hefur verið talin þörf á að stýra nýtingu allra auðlinda með sérstökum reglum. Að því marki sem nýtingu auðlinda er stýrt með lögum leggur ákvæðið löggjafanum á herðar skyldu til að tryggja svo sem kostur er með löggjöf að nýtingin uppfylli skilyrðin sem ákvæðið tiltekur.

### 3.1.2. Auðlindir í þjóðareign og bann við varanlegu framsali þeirra.

Helstu auðlindir og landsréttindi sem falla mundu undir ákvæði 2. mgr. hinnar nýju greinar eru:

#### *Þjóðlendur:*

Land og hvers konar landsréttindi og hlunnindi í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti, sbr. 2. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 (þjóðlendulaga).

Veiðiréttur á spendýrum og fuglum í þjóðlendum samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994 (veiðilögum), sbr. þó sérreglu 1. mgr. 8. gr. laganna um rétt almennings til veiða á afréttum og almenningum utan landareigna lögbýla.

Í einhverjum tilvikum veiðiréttur á ferskvatnsfiskum sem að jafnaði fylgir þeim fasteignum sem liggja að viðkomandi veiðivatni skv. 2. mgr. 5. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006 (lax- og silungsveiðilaga), sbr. þó sérreglu 7. gr. laganna um veiðirétt á afrétti í þjóðlendu.

Auðlindir í jörðu í þjóðlendum, sbr. 3. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 (auðlindalaga).

Réttindi yfir yfirborðsvatni í þjóðlendum, sbr. 2. gr. vatnalaga, nr. 15/1923.

*Auðlindir hafsbotsins:* Auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. 1. gr. laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990 (hafsbotslaga).

*Kolvetni:* Kolvetni utan netlaga í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001 (kolvetnislaga).

#### *Nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006:*

Undir ákvæðið mundi jafnframt falla hafsvæði og hafið utan netlaga að því marki sem þau réttindi falla ekki undir auðlindir hafsbotsins í skilningi hafsbotslaga og kolvetnislaga og auðlindir sjávar í skilningi fiskveiðistjórnarlaga.

Auk þessa verður óhjákvæmilega staðnæmst við fleiri auðlindir. Sumar hverjar lúta um nýtingu sérstökum fyrirmælum í lögum. Sem dæmi má nefna takmarkanir á nýtingu skóga í eigu og umsjá ríkisins, sbr. lög nr. 3/1955; beitarréttur (upprekstrarréttur á afrétti), sbr. nánari fyrirmæli í 7. gr. laga nr. 6/1986; tínsla berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í þjóðlendum og fjörugróðurs og skeldýra í fjörum þeirra, sbr. 27. gr. laga um náttúruvernd, nr.

60/2013; fjarskiptatíðnir, sbr. 7. gr. laga nr. 81/2003, um fjarskipti; sjávarföll, vindur og sólarljós sem fjallað er um í raforkulögum, nr. 65/2003, sbr. 11. tölul. 3. gr. laganna, en ekki hefur á hinn bóginn verið mótuð stefna í lögum um tilheyrslu og tilhögun nýtingar viðkomandi orkugjafa með sama hætti og á til að mynda við um jarðrænar auðlindir, sbr. lög nr. 57/1998. Þá er rétt að geta þess að Ísland er aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni en eitt markmiða hans er sanngjörn og réttlát skipting hagnaðar af nýtingu erfðaauðlinda. Á grundvelli samningsins var árið 2010 samþykkt sérstök bókun um þetta efni sem og um aðgang að erfðaauðlindum, svonefnd Nagoya-bókun, og tók hún gildi 12. október 2014. Ísland hefur ekki enn gerst aðili að bókuninni en önnur Norðurlönd hafa undirritað hana og Danmörk og Noregur fullgilt bókunina.

Áréttað skal að framangreind upptalning er ekki tæmandi á nokkurn hátt þó svo að þess sé freistað að gera grein fyrir helstu auðlindum og landsréttindum sem falla mundu undir viðkomandi ákvæði yrði það lögfest. Þá er líka rétt að undirstrika þá framsetningu þess að lögd er neikvæð skilgreining til grundvallar þannig að landsréttindi og auðlindir sem ekki eru sannanlega háð einkaeignarrétti skoðast sem þjóðareign í skilningi þess. Nánar er fjallað um ríkiseignir sem háðar eru einkaeignarrétti í athugasemdum við 2. mgr.

Í 2. másl. 2. mgr. hinnar nýju greinar er áréttað að enginn geti fengið þau gæði sem teljast til þjóðareignar eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei megi selja þau eða veðsetja. Tekið skal fram að ákvæðið mun ekki sjálfkrafa raska þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar kann að hafa verið stofnað til gagnvart landsréttindum og auðlindum sem samkvæmt frumvarpinu munu teljast í þjóðareign, sbr. það sem segir um réttarvernd slíkra heimilda í köflum 4.5 og 4.6.

### 3.1.3. Veiting nýtingarleyfa.

Ákvæði 3. mgr. hinnar nýju greinar gerir ráð fyrir því sem meginreglu að eðlilegt gjald sé tekið fyrir heimildir til nýtingar auðlinda í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign.

Frumvarpsgreinin áskilur að veiting nýtingarheimilda grundvallist á lögum sem þýðir að í lögum þurfa að koma fram meginskilyrði fyrir veitingu heimildanna og þau sjónarmið sem ákvörðun skal byggjast á. Það leiðir þegar af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar að gæta þarf jafnræðis við úthlutun heimilda til nýtingar sameiginlegra gæða. Allt að einu er áréttað í ákvæðinu að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis við veitingu heimilda og með því undirstrikað mikilvægi þess. Af fyrirvaranum í 3. másl. leiðir að nýtingarsamningar þurfa annaðhvort að vera tímabundnir eða uppsegjanlegir og nýtingarleyfi tímabundin.

### 3.2. Fyrri tillögur og erlendum réttur.

Hugmyndir um að bæta ákvæði um eignarhald á náttúruauðlindum við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands eiga sér talsverða sögu. Á síðustu áratugum hafa komið fram nokkrar tillögur þess efnis en þær hafa ekki náð fram að ganga. Hér í framhaldinu verður gerð nánari grein fyrir þeim helstu.

Í frumvarpi dr. Gunnars Thoroddsen, þáverandi forsætisráðherra og formanns stjórnarskrárnefndar 1978–1983, til stjórnskipunarlagu árið 1983 (sjá þskj. 537, 243. mál 105. löggjafarþings 1982–1983) var gert ráð fyrir nýrri grein um náttúruauðlindir og var hún svohljóðandi:

Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga.

Auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu eru þjóðareign. Eignarrétti að öðrum náttúruauðæfum skal skipað með lögum.

Orðalagið „ævarandi eign Íslendinga“ var í grundvallaratriðum sótt í 4. gr. laga um friðun Þingvalla, nr. 59/1928 (nú 1. gr. laga nr. 47/2004), en þar sagði:

Hið friðlýsta land skal vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja.

Í athugasemdum við frumvarpið sagði m.a.:

Lýst er yfir þjóðareign að auðlindum hafs og hafsbotsn við Ísland. Jafnframt að náttúruauðlindir landsins skuli vera ævarandi eign Íslendinga. Afsal þeirra til útlendinga er því lýst óheimilt. Að því er einstakar auðlindir snertir, svo sem vatns- og virkjunarrétt, jarðhita- og námuréttindi, er gert ráð fyrir því, að um yfirráðarétt þeirra verði fjallað í lögum. Er í greininni ekki tekin afstaða til þess, hvort eða að hve miklu leyti slík náttúruauðæfi skuli vera ríkiseign. Er það undir ákvörðun Alþingis komið.

Hinn 2. júní 1998 samþykkti Alþingi þingsályktun þess efnis að kosin yrði auðlindanefnd. Nefndin var skipuð níu mönnum og hlutverk hennar var að fjalla um auðlindir sem væru eða kynnu að vera þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörðu, orku í rennandi vatni og jarðhita. Auðlindanefnd skilaði skýrslu árið 2000 (Auðlindanefnd: Álitserð með fylgiskjölum. Forsætisráðuneytið, sept. 2000) en í henni var að finna eftirfarandi tillög að stjórnarskrárákvæði um náttúruauðlindir:

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Handhafar löggjafar og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.

Í skýringum við ákvæðið sagði m.a.:

Í 1. mgr. er því lýst yfir að þær náttúruauðlindir og réttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign sem handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með forsjá fyrir, varðveiti og geti jafnframt ráðstafað í umboði þjóðarinnar skv. 2. mgr.

Vegna þess m.a. að aðstæður og viðhorf geta breyst í tímans rás er ekki gert ráð fyrir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign verði skilgreind í sjálfri stjórnarskránni heldur verði það gert í almennum lögum. Þó er gengið út frá því að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, sem ekki hafa verið háð einkaeignarrétti, verði þjóðareignir, sbr. lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og lög nr. 57/1998 um rannsóknir á nýtingu á auðlindum í jörðu. Sömuleiðis nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbotninum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins [...]

Í 2. mgr. er því lýst að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi til annarra aðila. Þó er gert ráð fyrir að stjórnvöld geti veitt öðrum aðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á slíkum eignum með tilteknum skilyrðum og að teknu tilliti til þeirra markmiða sem frá greinir í 3. mgr. Með heimild til afnota eða hagnýtingar í 2. mgr. er átt við heimild til afnota eða hagnýtingar sem sérstakt leyfi þarf til þannig að aðrir en leyfishafar geti ekki haft þau sömu not. Þar með fellur almannaréttur, svo sem réttur til umferðar um land, ekki undir þetta hugtak. Kveðið er á um það í niðurlagi 2. mgr., til þess að taka af allan vafa, að heimild til afnota eða hagnýtingar njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi á borð við hefðbundin leigu-, afnota- og ítaksréttindi.

Árið 2007 lögðu formenn þáverandi stjórnarflokka, Geir H. Haarde forsætisráðherra, og Jón Sigurðsson iðnaðar- og viðskiptaráðherra, fram frumvarp um eignarhald og nýtingu auðlinda (þskj. 1064, 683. mál 133. löggjafarþings 2006–2007). Í frumvarpinu var gert ráð fyrir nýrri grein stjórnarskrár, 79. gr., svohljóðandi:

Náttúruauðlindir Íslands skulu vera þjóðareign, þó þannig að gætt sé réttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. Ber að nýta þær til hagsbóta þjóðinni, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Ekki skal þetta vera því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum samkvæmt lögum.

Í athugasemdum með frumvarpinu sagði m.a.:

Í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar sækir frumvarpið að nokkru leyti fyrirmynd sína til 1. másl. 1. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, en þar segir „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar.“ [...]

Með hugtakinu „þjóðareign“ er lögð áhersla á þá ríku sameiginlegu hagsmuni sem allir Íslendingar hafa af því að nýting auðlinda til lands og sjávar fari fram með skynsamlegum hætti. [...] Orðalagið „þjóðareign“ vísar hins vegar ekki til einhvers konar einkaeignarréttar íslenska ríkisins eða þjóðarinnar. [...]

Í 2. másl. greinarinnar er enn fremur fólgin stefnuyfirlýsing um að nýta beri auðlindir til hagsbóta fyrir þjóðina. Það er svo eftirlátið löggjafanum að útfæra nánar hvernig þetta verði gert á sem hagkvæmasta og skynsamlegasta hátt.

Í 3. másl. greinarinnar er tekið fram að stefnuyfirlýsingar 1. og 2. másl. séu ekki því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á auðlindum. [...] Eins og fram kemur í almennum athugasemdum leiða slíkar heimildir ekki til óafturkallanlegs forræðis einstakra aðila yfir þeim [...] þótt þær kunni að njóta verndar sem óbein eignarréttindi.

Í frumvarpi Jóhönnu Sigurðardóttur forsætisráðherra, Steingríms J. Sigfússonar fjármálaráðherra og fleiri flutningsmanna frá árinu 2009 (þskj. 648, 385. mál 136. löggjafarþings 2008–2009,) var gert ráð fyrir nýju stjórnarskrárákvæði, 79. gr., um náttúruauðlindir og var það svohljóðandi:

Náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru þjóðareign. Ríkið fer með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hefur eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmasta hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Náttúruauðlindir í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi.

Allir eiga rétt til umhverfis sem stuðlar að heilbrigði og þar sem líffræðilegi fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það, svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið, skal tryggður með lögum.

Í athugasemdum við greinina kom fram að með henni væri stefnt að því að festa í sessi skilgreinda tegund eignarhalds ríkisins sem hefði ákveðna sérstöðu miðað við aðrar ríkiseignir og m.a. væri tryggt að slíkum náttúruauðlindum yrði aldrei afsalað varanlega. Byggt var á skilgreiningu auðlindanefndar á hugtakinu þjóðareign, þ.e. að um væri að ræða sérstaka tegund eignarhalds til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Í þessu fælist að ríkinu væri samkvæmt lögum fenginn hinn sérstaki eignarréttur á náttúruauðlindum í skjóli þess að enginn annar lögaðili eða einstaklingur gæti sannað eignarrétt sinn að þeim.

Í skýrslu stjórnlaganefndar frá 2011 kemur fram það mat nefndarinnar að skýr krafa hefði komið fram á þjóðfundi, sem haldinn var nokkrum mánuðum áður, um að fjallað yrði um auðlindir í náttúru Íslands í stjórnarskrá. Náttúruauðlindir, hvort heldur í lofti, á láði eða legi, skyldi skilgreina sem „eign þjóðarinnar“. Nefndin lagði því til að í stjórnarskrá yrði sett sérstakt ákvæði um auðlindir í náttúru Íslands, eignarhald og nýtingu þeirra og var tillaga nefndarinnar svohljóðandi:

Auðlindir í náttúru Íslands eru þjóðareign sem ber að nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit með meðferð og nýtingu auðlinda í umboði þjóðarinnar og getur heimt gjald fyrir heimildir sem veittar eru til hagnýtingar. Heimildir til að nýta náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti skulu aldrei leiða til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis einkaaðila yfir þeim.

Í skýringum við tillöguna kemur m.a. fram:

Hugtakið „náttúruauðlind“ er hér notað í rúmri merkingu og látið ná til hvers kyns gæða sem felast í jörð, lífríki, vatni, lofti, sólarljósi, o.s.frv. [...] Með „þjóðareign“ er hvorki vísað til ríkiseignar né sérstaks eignarforms heldur til þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands eru gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og eru því sameign Íslendinga eða eign þjóðarinnar. Auðlindir í þjóðareign geta verið háðar eignarrétti einkaaðila, eign ríkisins eða eigendalausar. Þjóðareignin sjálf er hins vegar óframseljanleg og óskiptanleg hvað sem líður réttindum einkaaðila sem þegar eru fyrir hendi eða stofnað er til á grundvelli laga. [...]

Í frumvarpi stjórnlagaráðs kom fram eftirfarandi tillaga að ákvæði 34. gr. stjórnarskrárinnar um náttúruauðlindir:

Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbots innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita- og námarréttinda. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.

Í skýringum við 34. gr. kom fram að fylgt væri langri hefð á bak við notkun hugtaksins þjóðareign og notast væri við orðalag Þingvallalaganna frá 1928 í anda dr. Gunnars Thoroddsen til að skýra að þjóðareign væri eign sem aldrei mætti afhenda til eignar eða varanlegra afnota og mætti því aldrei selja eða veðsetja.

Í framhaldsnefndaráliti meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands var að finna endurbætta tillögu að ákvæði um náttúruauðlindir (þskj. 1111, 415. mál 141. löggjafarþings 2012–2013):

*Náttúruauðlindir.*

Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja. Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt auðlindanna og réttindanna í umboði þjóðarinnar.



Óheimilt er að framselja beint eða óbeint með varanlegum hætti til annarra aðila réttindi yfir jarðhita, vatni með virkjanlegu afli og grunnvatni, sem og námaréttindi, í eigu ríkisins eða félaga sem alfarið eru í eigu þess. Sama gildir um réttindi yfir vatni, jarðhita og jarðefnum á ríkisjörðum umfram lágmarksréttindi vegna heimilis- og búsparfa.

Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafsins innan íslenskrar lögsögu, auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga svo langt sem fullveldisréttur ríkisins nær, vatn, þó að gættum lögbundnum réttindum annarra til hagnýtingar og ráðstöfunar þess, og auðlindir og náttúrugæði í þjóðlendum. Löggjafinn getur ákveðið að lýsa fleiri auðlindir og náttúrugæði þjóðareign, enda séu þau ekki háð einkaeignarrétti. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almennagæða, gegn eðlilegu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leida aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.

## Í kafla framhaldsnefndarálitsins um markmið greinarinnar sagði:

Í 1. mgr. er kveðið á um þjóðareign að náttúruauðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti og jafnframt er inntak þjóðareignarréttarins skilgreint. Með ákvæðinu er stefnt að því að festa í sessi sérstaka tegund eignarréttar til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Markmiðið með því að setja í stjórnarskrá ákvæði um þjóðareign á auðlindum er að skapa þessum sérstaka eignarrétti stjórnskipulega vernd og girða fyrir að réttur þjóðarinnar til sameiginlegra auðlinda sinna fari halloka fyrir réttindavernd einkaeignarréttarins. [...] Taka ber fram að með ákvæðinu er ekki raskað þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar kann að hafa verið stofnað til gagnvart auðlindum í þjóðareign.

Í skýringum við 1. mgr. kom fram að hugtakið þjóðareign væri notað í sömu merkingu og það hefði í skýrslu auðlindanefndar frá árinu 2000. Þjóðareignarréttur fæli í sér eignarrétt til hliðar við hinn hefðbundna séreignarrétt einstaklinga og lögaðila, þ.e. eignarrétt íslensku þjóðarinnar á þeim náttúruauðlindum sem ekki væru þegar háðar einkaeignarrétti. Hugtakið fæli þannig í sér nýja tegund eignarréttar til aðgreiningar frá hefðbundnum einkaeignarrétti. Þessu nýja formi eignarréttar fylgdu að meginstefnu sömu heimildir og talið hefði verið að fælust í fullveldisrétti ríkisins en þó væri sá munur að með því að lýsa tilteknar náttúruauðlindir eign þjóðarinnar væri girt fyrir að aðrir aðilar gætu eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð. Í ákvæðinu væri áréttað að enginn gæti fengið auðlindirnar eða réttindi þeim tengd til eignar eða varanlegra afnota og aldrei mætti selja þær eða veðsetja.

Víða í stjórnarskrám er að finna ákvæði um náttúruauðlindir. Það er þó algengara í þróunarríkjum heldur en á Vesturlöndum. Hvað varðar stjórnarskrár nágrannaríkja má helst vísa til 1. mgr. 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar þar sem segir að nýta eigi náttúruauðlindir út frá langtíma- og heildarhagsmunum þannig að ekki sé gengið á rétt komandi kynslóða.

## 4. Mat á áhrifum.

### 4.1. Meginforsendur auðlindanýtingar.

Í allmörgum gildandi lögum þar sem um auðlindanýtingu er fjallað er vikið að megin-sjónarmiðum sem leggja ber til grundvallar nýtingunni. Ýmist koma þessi sjónarmið fram í markmiðsákvæðum laganna eða þeirra er getið sérstaklega í ákvæðum um veitingu nýtingarleyfa.

Sem dæmi má nefna að til grundvallar íslenska fiskveiðistjórnarkerfinu liggja tiltekin sjónarmið sem sett eru fram í markmiðsákvæðum helstu löggjafar á sviðinu. Í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 (fiskveiðistjórnarlaga), segir að markmið laganna sé að stuðla

að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofnanna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Sambærilegt ákvæði er í 1. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Skv. 1. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996, er lögunum ætlað að stuðla að því að nytjastofnar verði nýttir með sjálfbærum hætti er tryggi til langs tíma hámarksafurtekstur fyrir íslensku þjóðina.

Í 17. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 (auðlindalaga), er sérstaklega fjallað um meginsjónarmið sem leggja ber til grundvallar veitingu nýtingarleyfa. Þar segir að þess skuli gætt að nýtingin sé með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða og nýtingin sé hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og tekið sé tillit til nýtingar sem þegar er hafin í næsta nágrenni. Ekki er þó nánar útfært í lögunum eða lögskýringargögnum hvað skilyrðið felur í sér og er framkvæmdarvaldinu því ætlað rúmt svigrúm til mats í þessu sambandi.

Í 21. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001 (kolvetnislaga), er ákvæði sama efnis.

Ekki er fjallað um meginsjónarmið varðandi nýtingu þjóðlendna í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 (þjóðlendulaga). Þess ber þó að geta að til nýtingar auðlinda í þjóðlendum þarf í ýmsum tilvikum, auk leyfis samkvæmt þjóðlendulögum, einnig leyfi samkvæmt þeim lögum sem um viðkomandi auðlind gilda.

Í lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, nr. 73/1990 (hafsbotnslögum), er ekki heldur að finna ákvæði um þau meginsjónarmið sem nýting auðlindarinnar skuli byggjast á.

Í 1. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006 (lax- og silungsveiðilaga), er á hinn bóginn mælt fyrir um það að markmið laganna sé að kveða á um veiðirétt í ferskvatni og skynsamlega, hagkvæma og sjálfbæra nýtingu fiskstofna í ferskvatni og verndun þeirra. Þá er í 2. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994 (veiðilaga), að finna markmið laganna sem er að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, skipulag á veiðum og annarri nýtingu dýra, svo og aðgerðir til þess að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda.

Í lögum um landgræðslu, nr. 17/1965, er í 1. gr. gerð grein fyrir því markmiði þeirra að koma í veg fyrir eyðingu jarðvegs og gróðurs og græða upp eydd og vangróin lönd. Ekkert slíkt ákvæði er hins vegar að finna í lögum um skógrækt, nr. 3/1955. Til þess ber þó að líta að tvenn síðastnefndu lögin eru meira en hálftrar aldar gömul og áform uppi um endurskoðun þeirra enda hefur staða skógræktar á Íslandi tekið grundvallarbreytingum frá árinu 1955.

Af þessum tilgreindu dæmum verður ráðið að mismunandi er hvort eða hvernig vikið er að þeim sjónarmiðum sem leggja ber til grundvallar auðlindanýtingu í hverju tilviki. Verði frumvarpið lögfest má því ætla að yfirfara þurfi helstu lagabálka sem um auðlindanýtingu fjalla og leggja mat á hvort ástæða sé til að tilgreina með skýrari hætti hverjar meginforsendur nýtingarinnar skuli vera.

#### 4.2. Auðlindir í þjóðareign og bann við varanlegu framsali þeirra.

Þótt segja megi að sú hugsun að eignarhald þjóðlendna og auðlinda, sem áður voru eigendalausar, skuli vera í höndum ríkisins feli í sér það meginsjónarmið að þessi gæði skuli ekki framselja varanlega er þetta ekki endilega tekið fram í lögum sem um þessi gæði fjalla. Verði frumvarpið lögfest verður það hins vegar skýrt að varanlegt framsal þessara réttinda er óheimilt.

Sem dæmi er ekki tekið fram í þjóðlendulögum, hafsbotnslögum, kolvetnislögum eða fiskveiðistjórnarlögum að þau landsréttindi og þær auðlindir sem þar er fjallað um megi ekki framselja varanlega. Í 3. málsl. 1. gr. síðastnefndu laganna er hins vegar tekið fram að út-

hlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Sérstök ákvæði um bann við framsali réttinda opinberra aðila yfir jarðhita og grunnvatni er að finna í 1. mgr. 3. gr. a auðlindalaga, sbr. 6. gr. laga nr. 58/2008, og sams konar ákvæði er í 1. mgr. 16. gr. vatnalaga. Samkvæmt fyrrnefnda ákvæðinu er ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum, sem alfarið eru í eigu þeirra, óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti eignarrétt að jarðhita og grunnvatni umfram heimilis- og búsparfir, sbr. 1. mgr. 10. gr. og 14. gr. auðlindalaga. Skv. 1. mgr. 16. gr. vatnalaga er þessum aðilum óheimilt að framselja beint eða óbeint rétt til umráða og hagnýtingar á því vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW. Skv. 2. mgr. beggja greinanna er þó heimilt að framselja réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félags sem alfarið er í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga og sérstaklega er stofnað til að fara með eignarhald þessara réttinda. Ákvæðin uppfylla skilyrði frumvarpsákvæðisins um bann við framsali auðlinda í þjóðareign en þau ganga hins vegar lengra því að framsalsbannið nær einnig til réttinda yfir þessum auðlindum á ríkisjörðum og réttinda í eigu opinberra aðila sem skilin hafa verið frá jörðum og gerð að sjálfstæðum fasteignarréttindum. Um jarðefni er þess síðan sérstaklega að gæta að leyfi ráðherra þarf til að undanskilja rétt til jarðefna í eignarlöndum, sbr. 9. gr. auðlindalaga. Sú grein á samkvæmt hljóðan sinni ekki við um þjóðlendur, sbr. skilgreiningu hugtaksins eignarland í lögnum. Þetta þýðir þá að ekki er í lögnum ótvírátt bann við að skilja rétt til jarðefna frá þjóðlendu. Verði frumvarp þetta lögfest er rétt að mæla sérstaklega fyrir um slíkt bann í auðlindalögum.

Um veiðirétt, hvort sem er á ferskvatnsfiskum, sbr. lax- og silungsveiðilög, eða spendýrum og fuglum, sbr. veiðilög, er þess síðan sérstaklega að gæta að slík réttindi verða ekki aðskilin varanlega frá þeim fasteignum sem þau fylgja og seld sérstaklega. Er annars vegar mælt fyrir um slíkt bann í 1. mgr. 9. gr. lax- og silungsveiðilaga og hins vegar í 3. mgr. 8. gr. veiðilaga. Í fyrrnefnda tilvikinu er þó gert ráð fyrir því að ráðherra geti heimilað undanþágu frá banninu. Í því síðarnefnda er þess jafnframt að gæta að aðskilnaðarbannið miðast við landareign. Í orðskýringum 1. gr. þeirra laga er það hugtak skýrt sem jörð eða annað landsvæði sem er háð beinum eignarrétti einstaklings eða lögaðila, þar með talið sveitarfélags eða ríkis. Bann við aðskilnaði veiðiréttar frá landi skv. 3. mgr. 8. gr. veiðilaga nær þannig strangt til tekið ekki til þjóðlendna. Þess ber hins vegar að geta að um fugla og spendýr gildir sú almannaréttarregla að öllum íslenskum ríkisborgurum og erlendum ríkisborgurum, sem hér eiga lögheimili, eru slíkar veiðar heimilar í almenningum og afréttum utan landareigna lögbýla og í efnahagslögsögunni utan netlaga landareigna, sbr. 1. mgr. 8. gr. veiðilaga. Verður sú regla án vafa túlkuð með þeim hætti, með hliðsjón af þjóðlendlögum, að sá réttur taki til alls þess lands sem telst og teljast mun þjóðlenda. Bæði í tilviki veiðiréttar ferskvatnsfiska og fugla og spendýra er jafnframt heimilað að ráðstafa umræddum réttindum tímabundið eða til 10 ára að hámarki, sbr. 2. mgr. 9. gr. lax- og silungsveiðilaga og fyrrnefnda 3. mgr. 8. gr. veiðilaga. Framangreindar eldri reglur íslensks réttar um fortakslaust bann við aðskilnaði umræddra réttinda frá viðkomandi fasteign ganga þannig að ákveðnu marki lengra en frumvarpsgreinin ráðgerir og staða þeirra kemur undir þeim kringumstæðum aðeins til skoðunar í tengslum við ráðstöfun þeirra fasteigna sem þau tilheyra. Þess ber jafnframt að gæta að tilheyrsla umræddra réttinda utan lands sem lýtur einkaeignarráðum er með sérstökum hætti. Þegar er getið þeirrar almannaréttarreglu sem gildir um veiði fugla og spendýra utan eignarlanda, sbr. 1. mgr. 8. gr. veiðilaga, og í tilviki veiðiréttar á ferskvatnsfiskum er hann hluti af svokallaðri afréttareign á þeim þjóðlendum þar sem hún er til staðar, sbr. 2. mgr. 5. gr., sbr. 7. gr., lax- og silungsveiðilaga.

#### 4.3. Gjaldtaka fyrir veitingu nýtingarleyfa.

Ákvæði gildandi laga um gjaldtöku fyrir nýtingarheimildir eru með ýmsu móti. Í sumum lögum er um að ræða heimildarákvæði, þ.e. heimild fyrir stjórnvöld að ákvarða eða semja um endurgjald fyrir nýtingu þeirra réttinda eða auðlinda sem viðkomandi lög taka til. Hér má einkum nefna 4. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga þar sem segir að ráðherra sé heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu réttinda sem hann heimilar og sambærileg heimild er fyrir sveitarstjórn.

Heimildarákvæði um endurgjald er einnig að finna í 2. mgr. 3. gr. hafsbotnslaga þar sem kveðið er á um að Orkustofnun sé heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir töku eða nýtingu sem hún heimilar skv. 1. mgr. greinarinnar.

Í sérákvæðum 3. gr. a auðlindalaga og 16. gr. vatnalaga sem áður hefur verið fjallað um er mælt fyrir um að sá ráðherra sem fer með samningagerð á því sviði sem ákvæðin taka til skuli semja um endurgjald (leigu) fyrir afnotarétt. Í greinunum er jafnframt tekið fram að um ráðstöfun og endurgjald fyrir nýtingu réttinda í þjóðlendum fari samkvæmt ákvæðum laga þar að lútandi. Eins og áður kom fram hafa þjóðlendulög aðeins að geyma heimildarákvæði um endurgjald. Þetta þýðir að skyldan til að semja um endurgjald á einungis við um réttindi yfir jarðhita, grunnvatni og virkjanlegu vatni umfram 10MW á ríkisjörðum svo og slík réttindi sem skilin hafa verið frá jörðum og standa sem sjálfstæð fasteignarréttindi.

Um aðrar jarðrænar auðlindir en þær sem 3. gr. a auðlindalaga tekur til gildir ákvæði 1. mgr. 31. gr. laganna þar sem segir að ráðherra hafi heimild til að semja við nýtingarleyfishafa um endurgjald fyrir auðlindir í eignarlöndum ríkisins að höfðu samráði við þann aðila sem fer með forræði eignarinnar. Í 2. mgr. 31. gr. er áréttað að um samninga um endurgjald fyrir nýtingu auðlinda í þjóðlendum fari eftir þjóðlendulögum.

Í 3. mgr. 4. gr. raforkulaga er áskilið að leyfishafi virkjanaleyfis sem tekur til eignarlands hafi náð samkomulagi við landeigendur og eigendur orkulinda um endurgjald áður en hann hefur framkvæmdir. Í lokamálslið ákvæðisins segir að það gildi einnig um nýtingu auðlinda í þjóðlendum eftir því sem við eigi. Líklega verður að skilja ákvæðið svo að það feli ekki í sér beinan áskilnað um gjaldtöku því að hugsanlegt er að samkomulag náist um endurgjaldslaus afnot.

Í 38. gr. raforkulaga er sérstaklega fjallað um framkvæmdir á landsvæðum í ríkiseign. Kveðið er á um heimild ráðherra til að semja við flutningsfyrirtækið, og þá aðila sem fá leyfi samkvæmt lögnum til framkvæmda á eignarlöndum ríkisins, um endurgjald fyrir land og landgæði þau er um ræðir hverju sinni. Í 2. mgr. greinarinnar segir að um framkvæmdir á þjóðlendum fari samkvæmt ákvæðum þjóðlendulaga.

Að því er varðar endurgjald fyrir rannsóknir og vinnslu kolvetnis er í 7. mgr. 7. gr. kolvetnislaga kveðið á um að leyfishafi greiði árlega til ríkissjóðs gjald fyrir afnot af rannsóknarsvæði. Er upphæð gjaldsins ákveðin í lögnum. Sérstök lög gilda um skattlagningu á kolvetnisvinnslu, lög nr. 109/2011. Skv. 4. gr. þeirra skulu handhafar rannsóknar- og nýtingarleyfa greiða sérstakt framleiðslugjald sem reiknast af verðmæti þess magns í tunnum talið sem hann vinnur árlega af kolvetni á grundvelli hinnar leyfisskyldu starfsemi.

Samkvæmt 20. gr. fiskveiðistjórnarlaganna skulu allir sem fá úthlutað aflaheimildum samkvæmt lögnum, eða landa afla fari stjórn veiða fram með öðrum hætti en með úthlutun aflamarks, greiða veiðigjöld samkvæmt lögum þar um. Skv. 2. gr. laga um veiðigjöld, nr. 74/2012, er gjöldunum bæði ætlað að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og að tryggja þjóðinni í heild hlutdeild í þeim arði sem nýting sjávarauðlinda skapar. Veiðigjöld eru tvískipt, almennt veiðigjald og sérstakt. Upphæð almenns veiðigjalds er lögmaelt, sbr. 8. gr. laga nr. 74/2012, en sérstaka veiðigjaldið ákveður veiðigjaldsnefnd sem ráðherra skipar, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna.

Verði frumvarpið lögfest má ætla að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtökuákvæðinu. Til dæmis verður að álíta það vafasamt að ákvæði 4. mgr. 3. gr. Þjóðlendlaga stæðist áskilnað ákvæðisins að því er varðar nýtingu auðlinda í Þjóðlendum. Sama er að segja um 2. mgr. 3. gr. hafsbotslaga. Gera verður ráð fyrir að það sé í verkahring löggjafans að setja skýrar reglur um gjaldtöku fyrir afnota- eða nýtingarheimildir, þar á meðal um það við hvað gjald skuli miðað og hvenær málefnaleg rök mæla gegn gjaldtöku, sbr. nánari umfjöllun í athugasemd við 3. mgr.

Rétt er að víkja aðeins að því hvernig frumvarpsákvæðið horfir við aðgangi ferðamanna og nýtingu landsvæða í ferðaþjónustu. Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um umhverfi og náttúru sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi segir að tryggja skuli með lögum að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Nánar er fjallað um almennaréttinn í almennum athugasemdum við framangreint frumvarp. Í gildandi lögum er ekki gerður grundvallarmunur á rétti einstaklinga til að fara um landið eftir því hvort þeir ferðast í hópferðum sem skipulagðar eru í atvinnuskyni eða á eigin vegum, sjá nú 24. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Ekki er útilokað að til þess komi að nauðsynlegt þyki að draga mörk milli réttinda einstaklinga eða almennings til frjálstrar farar og dvalar annars vegar og möguleika ferðaþjónustuaðila til að nýta þessi réttindi í ábataskyni hins vegar.

Ekki er lítið svo á að almennarétturinn komi í veg fyrir að settar verði reglur t.d. um nýtingu ferðaþjónustuaðila í ábataskyni á Þjóðlendum eða öðru landi ríkisins sem fellur undir frumvarpsgreinina. Slíkar reglur gætu til dæmis falið í sér að afla þyrfti heimildar til nýtingarinnar. Við veitingu heimildanna þyrfti þá að gæta ákvæða 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar um gjaldtöku og tímabindingu.

Ýmis dæmi eru um það í íslenskri löggjöf að gerður sé greinarmunur á heimildum almennings til að nýta náttúrugæði til eigin nota og heimildum til að nýta slík gæði í atvinnuskyni. Segja má að fiskveiðistjórnarkerfið byggist á þessari aðgreiningu. Fiskveiðar í atvinnuskyni eru háðar veiðileyfi og eftir atvikum úthlutun aflaheimilda, sbr. 4. og 8. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006. Skv. 6. gr. laganna, sbr. 2. gr. laga nr. 66/2009, er almenningi heimilt án sérstaks leyfis að stunda fiskveiðar í frístundum til eigin neyslu. Hér má bæta því við að samkvæmt sömu grein þurfa ferðaþjónustuaðilar aftur á móti sérstakt leyfi til að reka bát til frístundaveiða og lúta veiðarnar tilteknum skilyrðum. Í 27. gr. náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, er sérstakt ákvæði um tínslu jarðar- og fjörugróðurs í atvinnuskyni. Þar segir að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð ákvæði um tínslu berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs í atvinnuskyni, m.a. reglur um sjálfbæra nýtingu, og að tilkynna skuli Náttúrufræðistofnun Íslands um magn og tegund þess sem tínt er og tínslustað. Umhverfisstofnun er heimilt að banna eða takmarka tínslu einstakra tegunda eða tínslu á afmörkuðum svæðum ef það er nauðsynlegt vegna verndunar einstakra tegunda eða til að koma í veg fyrir ofnýtingu svæða.

#### 4.4. Tímabinding heimilda.

Eins og áður er getið eru í 3. gr. a auðlindalaga og 16. gr. vatnalaga sérstök ákvæði um réttindi opinberra aðila yfir jarðhita, grunnvatni og vatni með virkjanlegu afli umfram 10 MW. Skv. 3. mgr. beggja greina er ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu, sem sérstaklega eru stofnuð til að fara með eignarhald þessara réttinda, heimilt að veita tímabundið afnotarétt að þeim til allt að 65 ára í senn. Jafnframt er kveðið á um að afnotahafi eigi rétt á viðræðum um framlengingu þegar helmingur umsamins afnotatíma er liðinn. Hér er um að ræða afnota- eða nýtingarsamninga.

Nýting margra auðlinda er leyfisskyld samkvæmt íslenskum lögum og á það jafnt við um auðlindir sem falla undir 3. mgr., þ.e. auðlindir í eigu íslenska ríkisins eða Þjóðareign, og auðlindir sem eru undirorpnað eignarrétti annarra aðila. Oft eru það lægra sett stjórnvöld sem

annast veitingu leyfa og ákvörðun um veitingu eða synjun leyfis því kæránleg til æðra stjórnvalds. Þetta á þó ekki við um leyfi til nýtingar auðlinda og lands í þjóðlendum þar sem leyfisveiting er að meginstefnu í höndum ráðherra.

Í tilvikum sumra auðlinda áskilja lög að nýtingarleyfi séu tímabundin og fer það eftir eðli auðlindanna og þeim atvinnugreinum sem á nýtingu þeirra byggjast hversu langur hámarksleyfistími er. Nefna má sem dæmi að leyfi til nýtingar auðlinda hafsbotsins og leyfi til vinnslu kolvetnis eru veitt til 30 ára að hámarki, sbr. 1. mgr. 4. gr. hafsbotslaga og 10. gr. kolvetnislaga. Þar takast á hagsmunir nýtingaraðila og eigenda auðlindanna. Svigrúm verður því að vera fyrir stjórnvöld að ákvarða hámarkstímalengd. Sjá umfjöllun um mat eðlilegrar tímalengdar hvað varðar vatns- og jarðhitaréttindi í skýrslu nefndar forsætisráðherra um afleiðingar banns við varanlegu framsali slíkra réttinda. (Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins, Skýrsla nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008. Mars 2010).

Ekki er í öllum tilvikum kveðið á um tímabindingu leyfis. Í þjóðlendulögum er til dæmis ekki getið um að leyfi skuli tímabundin og engar endurskoðunarheimildir eða ákvæði um afturköllun eru í lögnum. Eins og áður kom fram þarf í ýmsum tilvikum einnig leyfi samkvæmt öðrum lögum þegar um nýtingu auðlinda í þjóðlendum er að ræða. Í raforkulögum er ekkert ákvæði um tímabindingu virkjunarleyfis en skv. 2. mgr. 6. gr. er heimilt að kveða á um að leyfið skuli endurskoðað að tilteknum tíma liðnum, enda hafi forsendur fyrir skilyrðum þess breyst verulega. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að umtalsverður hluti virkjunarréttinda í eigu eða á forræði íslenska ríkisins lúta sérákvæði 16. gr. vatnalaga þar sem kveðið er á um tímabindingu afnotasamninga. Samkvæmt auðlindalögum er gert ráð fyrir að í nýtingaleyfi sé tímalengd þess tilgreind, sbr. 2. tölul. 18. gr., og heimilt er að setja þar endurskoðunarákvæði, sbr. 1. mgr. 17. gr. Afturköllunarheimild er í 20. gr. laganna.

Verði frumvarp þetta lögfest er líklegt að breyta þurfi einstökum lögum til að tryggja að þau uppfylli áskilnað ákvæðisins um tímabindingu, þ.e. ákvæðum sem lúta að heimildum til nýtingar auðlinda í eigu ríkisins eða í þjóðareign.

#### 4.5. Áhrif frumvarpsins á skipulag auðlindanýtingar.

Hér eru ótalin áhrif frumvarpsins á skipulag og þróun auðlindanýtingar hér á landi á komandi áratugum. Vart finnast nokkur dæmi um hagkerfi sem er eins háð auðlindanýtingu og hið íslenska. Að mörgu er því að hyggja um afleiðingar breytinga á grunnreglum auðlindanýtingar á Íslandi. Sem dæmi má líta til banns við framsali vatns- og jarðhitaréttinda í eigu íslenska ríkisins með lögum nr. 58/2008, sem fólu m.a. í sér breytingu á vatnalögum, nr. 15/1923, og lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 (auðlindalögum). Kveðið var á um það að ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum í þeirra eigu sé óheimilt að framselja varanlega vatnsréttindi sem falla undir vatnalög, þ.e. rétt til umráða og hagnýtingar því vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW. Á sama hátt er sömu aðilum óheimilt að ráðstafa varanlega þeim vatnsréttindum sem undir auðlindalög falla, þ.e. jarðhita- og grunnvatnsréttindum, umfram heimilis- og búsparfir. Þó er heimilt að ráðstafa slíkum réttindum tímabundið, að hámarki til 65 ára. Markmiðið með breytingunum var m.a. að setja reglur um eignarhald auðlinda í opinberri eigu til að tryggja að mikilsverðustu vatns- og jarðhitaréttindi sem væru í eigu ríkis eða sveitarfélaga, beint eða óbeint, héldust áfram í eigu þessara aðila (sjá þskj. 688, 432. mál 135. löggjafarþings 2007–2008).

Í kjölfar lagasetningarinnar var skipuð nefnd í samræmi við fyrirmæli ákvæðis til bráðabirgða í lögnum til að fjalla um fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins. Skyldi nefndin fjalla um leigugjald, leigutíma, endurnýjun leigusamninga og önnur atriði er lúta að réttindum og skyldum aðila og meta hvaða aðgerða væri þörf til að tryggja sjálfbæra og hagkvæma nýtingu auðlindanna. Nefndin skilaði skýrslu sinni í mars

2010 (Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins. Skýrsla nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008. Mars 2010).

Enda þótt skýrslan fjalli aðeins um vatns- og jarðhitaréttindi hefur hún að geyma margvíslegt efni og umfjöllun sem nýst getur við mat á því til hvaða ráðstafana þyrfti að grípa í kjölfar setningar auðlindaákvæðis í stjórnarskrá sem felur í sér bann við varanlegu framsali réttinda yfir auðlindum í þjóðareign.

Í 4. kafla skýrslunnar er fjallað um gildandi samninga um vatns- og jarðhitaréttindi í eigu ríkisins og/eða nýtingu þeirra en úttektin er ekki tæmandi. Hún sýnir þó að eignarréttarleg staða vatns- og jarðhitaréttinda er ekki alltaf skýr og nýtingarheimildir eru með ýmsu móti. Meðal annars er fjallað um tilvik þar sem orkufyrirtæki nýta vatnsréttindi á grundvelli sérstakra heimilda án þess að varanlegar heimildir að eignarrétti hafi verið yfirfærðar frá ríkinu til þeirra. Er á það bent að ákveðin óvissa sé um heimildir orkufyrirtækjanna undir slíkum kringumstæðum, meðal annars um tímalengd og þar með varanleika heimildanna, ýmsar gagnkvæmar skyldur o.s.frv. (Fyrirkomulag varðandi leigu, bls. 136).

Í skýrslunni er á það bent að ekki sé samkvæmt gildandi lögum samræmi í því hvaða handhafar ríkisvalds fari með forræði þessara auðlinda og fasteignaréttinda sem þeim tengjast. Þannig skiptist málefni sem þau varða milli margra ráðuneyta. Segir í skýrslunni að til framtíðar lítið hljóti það að teljast ákjósanlegt að forræði þeirra auðlinda sem um er fjallað sé á einni hendi og í víðara samhengi megi velja því upp hvort sama ætti ekki að gilda um náttúruauðlindir ríkisins yfirlétt (Fyrirkomulag varðandi leigu, bls. 135).

Umfangsmikla umfjöllun um afleiðingar breytinga á fiskveiðistjórnarkerfinu má finna í skýrslum sem skrifaðar hafa verið í tengslum við frumvörp að nýjum lögum um stjórn fiskveiða á undanförunum árum. Má þar nefna skýrslu starfshóps sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði 2009 um endurskoðun laga um fiskveiðistjórn (Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða. Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. September 2010). Í þeirri skýrslu er fjallað um ólíkar lausnir við stjórn fiskveiða og afleiðingar þeirra fyrir útgerð og samfélag. Í henni er jafnframt að finna álit sérfræðinga og hagsmunaaðila á breytingum á tilhögun fiskveiðistjórnar og mat á afleiðingum þeirra. Einnig má nefna greinargerð sérfræðihóps sem var skipaður af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2011 til að meta hagræn áhrif frumvarps um breytingar á stjórn fiskveiða (Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475. Sérfræðihópur skipaður af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Júní 2011). Þar er sérstaklega fjallað um áhrif á rekstur sjávarútvegsfyrirtækja, þjóðhagslegar afleiðingar og byggðaáhrif. Þessar heimildir, sem og fjölmargar aðrar um sama efni, undirstrika mikilvægi regluverks um stjórn fiskveiða og umfang þeirra afleiðinga sem breytingar á því geta kallað fram.

Ljóst má vera af framansögðu að setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá kallar á breytingar á fyrirkomulagi auðlindastjórnar á Íslandi. Afleiðingar þess, umfram það sem nefnt hefur verið í þessu yfirliti um áhrif á gildandi lög, geta verið umtalsverðar. Rétt er að taka fram að með frumvarpinu er ekki tekin afstaða til stjórnarskrárverndar tímabundinna óbeinna eignarréttinda sem felast í úthlutun veiðiheimilda á grundvelli fiskveiðistjórnarlaga. Óumdeilt er að slíkar heimildir njóta stjórnarskrárverndar á meðan þær vara, sbr. úthlutun aflamarks til hvers fiskveiðiárs í senn, sbr. 3. mgr. 8. laganna, með sama hætti og réttur leigutaka samkvæmt leigusamningi svo augljóst dæmi sé tekið. Þær deilur sem staðið hafa undanfarna áratugi um núgildandi fiskveiðistjórnarkerfi hafa hins vegar snúið að því hvort og þá hversu varanlegan rétt aflahlutdeild skv. 2. mgr. 8. gr. laganna skapar og hvort þau réttindi verði eftir atvikum aflögð fyrirvaralaust án bóta og nýtt kerfi tekið upp.

#### 4.6. Almennnt um löggjöf sem hefur afturvirk áhrif.

Verði frumvarpsákvæðið lögfest má vænta þess að sú staða verði uppi að einhverjir gildandi samningar um nýtingu auðlinda í eigu eða á forræði ríkisins eða nýtingarleyfi samrýmist ekki ákvæðinu að því er varðar tímabindingu og/eða gjaldtöku. Við þessu þyrfti að bregðast og yrði það í verkahring löggjafans að mæla fyrir um leiðir til þess. Við setningu slíkrar löggjafar verður að gæta almennra sjónarmiða um afturvirkni laga.

Litið hefur verið svo á að löggjafinn hafi almennt mjög takmarkað svigrúm til að grípa inn í gildandi samninga þannig að raski réttarstöðu samningsaðila. Sama sjónarmið á við þegar um er að ræða stjórnarskrárvarin réttindi og almennt viðurkennt að svigrúm löggjafans til að setja lög sem skerða slík réttindi sé takmarkað. Hér verður að líta til þess að nýtingarheimildir sem stjórnvöld hafa veitt, þ.e. nýtingarleyfi, fela að jafnaði í sér óbein eignarréttindi sem njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þau njóta þó eðli málsins samkvæmt annarrar og takmarkaðri verndar en bein og varanleg eignarréttindi og eru að jafnaði tímabundin, geta verið fyrirvörum háð o.s.frv. Þó getur löggjafinn kveðið á um almennar bóta- lausar skerðingar slíkra réttinda enda sé nauðsyn á slíkri lagasetningu og mikilvægir almannahagsmunir undir. Verður þá jafnframt að gæta meðalhófs og jafnræðis.

Í hæstaréttardómi frá 27. september 2007 í máli nr. 182/2007 reyndi á hvort löggjöf, sem m.a. fól í sér að 30 ára nýtingarleyfi fyrirtækis til efnisvinnslu af hafsbotni var fellt niður fimmtán árum fyrr en ella hefði orðið, bryti í bága við 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar um eignarrétt og atvinnufrelsi. Í niðurstöðu Hæstaréttar sagði m.a. að löggjafinn hefði metið það svo að almannþörf krefðist þeirra breytinga sem fólust í lögnum en dómstólar hefðu úrskurðarvald um hvort við það mat hafi verið gætt réttra og lögmætra sjónarmiða. Svo segir í dóminum:

Ríkir og augljósir almannahagsmunir eru bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu á auðlindum hafsbotsins. Krefjast almannahagsmunir þess að frelsi manna til að nýta þessar auðlindir í atvinnuskyni séu settar skorður. Ljóst er af því sem rakið hefur verið hér að framan að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 101/2000 helguðust af auknum skuldbindingum íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi og breyttum viðhorfum til verndar umhverfisins. Breytingarnar voru almennar og málefnalegar og er ekki sýnt fram á að þær hafi ekki stuðst við haldbær rök eða viðurkennd löggjafarsjónarmið. Standa ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt þessu því ekki í vegi að mælt sé fyrir um stjórn á nýtingu auðlinda á hafsbotni eins og gert var með lögum nr. 101/2000.

Af þessum dómi má ráða að almannahagsmunir sem snúa að umhverfisvernd og hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu sameiginlegra auðlinda vegi þungt sem grundvöllur fyrir skerðingu stjórnarskrárvarinna réttinda með löggjöf sem hefur afturvirk áhrif.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

*Um 1. mgr.*

Hugtakið náttúruauðlind er hér notað í rúmri merkingu og nær til hvers kyns gæða sem felast í jörð, lífríki, vatni, lofti, sólarljósi, o.s.frv. Gildir þá einu hvort þau hafa eða kunna að hafa fjárhagslega þýðingu eða fela í sér önnur verðmæti, t.d. fagurfræðileg. Í ákvæði 1. máls. eru sett fram meginskilyrði auðlindanýtingar, þ.e. að hún sé sjálfbær og gagnist samfélaginu í heild. Sjálfbær nýting auðlinda vísar til þess að nýting þjóni langtímahagsmunum samfélagsins þar sem leitast er við að tryggja jafnvægi sjónarmiða um umhverfisvernd, efnahagsþróun og þróun samfélags. Um nánari afmörkun hugtaksins vísast til athugasemda við frumvarp til stjórnarskipunarlaga um umhverfi og náttúru sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi. Með „hagsbótum“ er vísað til þess að auðlindastjórn á einnig að stunda með



hagkvæmni að leiðarljósi eftir því sem samræmst getur sjálfbærni. Ákvæðið felur þannig í sér matskennd skilyrði sem veitir löggjafanum á hverjum tíma talsvert svigrúm til mats.

Í 1. másl. er vísað til þess að auðlindir „tilheyri íslensku þjóðinni“. Með þessu orðalagi er ekki vísað til hefðbundins eignarréttar heldur til þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti Íslendinga. Í þessum skilningi tilheyra auðlindir þjóðinni án tillits til þess hvort þær eru háðar eignarrétti einkaaðila, eru eign ríkisins, sveitarfélaga eða eru í þjóðareign, sbr. 2. mgr. ákvæðisins.

Þegar um er að ræða auðlindir í einkaeigu gefur yfirlýsing 1. másl. vísbendingu um ýmsar almennar takmarkanir við hagnýtingu auðlinda, t.d. kröfur um leyfi, opinbert eftirlit, o.s.frv. Sú tilhögun felur hins vegar ekki í sér breytingu á núverandi réttarumhverfi enda er hinum almenna löggjafa ætlað rúmt svigrúm til þess að setja meðferð og nýtingu auðlinda skorður og slíkt talið standast eignarréttarvernd á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar kann ríkið að fara með umráð yfir auðlindum á grundvelli einkaeignarréttar sem og þjóðareignar, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Yfirlýsingin er ekki ósamrýmanleg því að stofnað sé til réttinda einstaklinga eða lögaðila, t.d. sérréttinda til nýtingar og afnota, enda sé það talið þjóna markmiðum um sjálfbærni og almannahagsmuni. Í 2. og 3. mgr. greinarinnar eru hins vegar gerðir fyrirvarar um hvernig slíkum sérréttindum einstaklinga skal skipað.

Í 3. másl. 1. mgr. er áréttað að ríkið fari með almennar valdheimildir (fullveldisrétt) yfir auðlindum og beri þannig ábyrgð á meðferð og nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar út frá þeim markmiðum sem sett eru í 2. másl.

#### *Um 2. mgr.*

Í frumvarpinu hefur hugtakið þjóðareign eignarréttarlega merkingu, sbr. það sem auðlindanefnd lagði til árið 2000. Þjóðareignarréttur felur þannig í sér eignarrétt til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga, lögaðila og ríkisins. Hefðbundin einkaeignarréttindi njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar og eru hvað ráðstöfunarrétt og vernd varðar þau sömu hvort sem þau eru á hendi einstaklings eða ríkisins eins og háttar t.d. um eignarhald á hefðbundinni fasteign. Afmörkun auðlinda og landsréttinda í þjóðareign byggist líka á eignarréttarlegum grunni, þ.e. aðeins auðlindir og landsréttindi sem ekki lúta einkaeignarrétti teljast til þjóðareignar. Nánar tiltekið eru það auðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti og teljast annaðhvort eigendalausar eða hafa verið lagðar til ríkisins með lögum vegna fyrra eigendaleyxis. Má í því sambandi nefna þjóðlendur á grundvelli laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 (þjóðlendulaga), og auðlindir hafsbotsins samkvæmt lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990. Með þessu er áréttuð stofnun hins sérstaka forms eignarréttar sem felst í ákvæðinu.

Í ljósi þess að hugtakið náttúruauðlind er notað í mjög rúmri merkingu er þörf á því að skýra hugtakið landsréttindi í þessu samhengi og huga að samanburðarskýringu 2. og 3. mgr. Landsréttindi hafa komið fyrir í eldri tillögum um stjórnskipunarlegt ákvæði um þjóðareign, sbr. tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000. Með hugtakinu landsréttindi er ætlunin að ná til alls þess lands sem ekki er háð einkaeignarrétti, þá fyrst og fremst þjóðlendna. Því er einnig ætlað að ná til réttinda á hafsvæðum og hafi utan netlaga að því marki sem þau réttindi falla ekki undir skilgreiningar á auðlindum í skilningi hafsbotslaga, kolvetnislaga og fiskveiðistjórnarlaga. Dæmi um nýtingu slíkra réttinda er fiskeldi sem fram fer á framangreindum hafsvæðum. Það leiðir jafnframt af hinni neikvæðu skilgreiningu 2. mgr. á þjóðareign að nauðsynlegt er að taka af öll tvímæli um það að allt land og annað yfirráðasvæði íslenska ríkisins sem ekki er undirorpið einkaeignarrétti, eins og hann er útlistaður hér að framan, fellur undir þjóðareign óháð því hvort sérstök auðlindanýting er því tengd núna. Venjuleg

ríkisjörð er þannig háð einkaeignarrétti ríkisins, með afbrigðum þeim sem leiðir af 7. kafla jarðalaga, nr. 81/2004, en hálandissvæði sem úrskurðað hefur verið sem þjóðlenda á grundvelli þjóðlendulaga, nr. 58/1998, fellur undir þjóðareign samkvæmt frumvarpsgreininni. Hugtakið landsréttindi felur í sér víðtækari skírskotun en hugtökin land eða fasteign sem hefði mátt hugsa sér að nota.

Í ákvæðinu er ekki talið upp hvaða auðlindir og landsréttindi teljist þjóðareign heldur ræðst það af afmörkuninni sem felst í orðunum „sem ekki eru háð einkaeignarrétti“. Um nánari umfjöllun um gildissvið ákvæðisins vísast til almennra athugasemda hér að framan.

Í 2. másl. er áréttað að enginn geti fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei megi selja þau eða veðsetja. Taka skal fram að með ákvæðinu er ekki raskað þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum í þjóðareign. Sem dæmi um slíkt má nefna beitarrétt sem falist getur í afréttareign einstaklinga eða lögaðila á þjóðlendu, sbr. 5. gr. þjóðlendulaga.

Í 3. másl. er svo sérstaklega áréttað að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá og ráðstöfunarrétt auðlinda og landsréttinda í þjóðareign í umboði þjóðarinnar.

### *Um 3. mgr.*

Rétt er að áréttað gildissvið 3. mgr. er rýmra en 2. mgr. að því leyti að ákvæðið tekur til allra auðlinda í eigu og á forræði ríkisins hvort sem um er að ræða auðlindir í hefðbundnum einkaeignarráðum ríkisins (t.d. auðlindanýtingu á ríkisjörðum) eða auðlindir í þjóðareign skv. 2. mgr. (t.d. sambærilega auðlindanýtingu í þjóðlendu). Á hinn bóginn er ákvæðinu ætlað þrengra gildissvið en 2. mgr. með því að það tekur aðeins til eiginlegra auðlinda, sbr. skýringar með 1. mgr., en ekki annarra fasteignarréttinda, sbr. hins vegar landsréttindi sem falla undir gildissvið 2. mgr. og skýrð eru nánar hér að framan.

Við afmörkun á gildissviði 3. mgr. er nauðsynlegt að áréttað reglunni er ekki ætlað að standa því í vegi að auðlindum í hefðbundnum einkaeignarráðum ríkisins verði ráðstafað með varanlegum hætti, þær veðsettar o.s.frv., öndvert því sem við á um auðlindir og landsréttindi í þjóðareign, sbr. 2. mgr. Svo dæmi sé tekið verða ríkisjarðir áfram seldar að meðtöldum þeim náttúruauðlindum sem þar finnast með þeim takmörkunum sem lög og stjórnarskrá setja slíkum ráðstöfunum á hverjum tíma.

Ákvæði 3. mgr. er fyrst og fremst ætlað að ná til afnota- eða nýtingarheimilda að þeim auðlindum sem þar falla undir en til slíkra heimilda er hægt að stofna hvort sem er með leyfum eða samningum. Hér skal áréttað að ákvæðið tekur til afnota- eða nýtingarheimilda án tillits til þess hvernig til þeirra er stofnað. Svo nokkur dæmi séu nefnd þá mundu falla undir gildissvið reglunnar veiðiheimildir úr nytjastofnum sjávar, leyfi til rannsókna og nýtingar kolvetnis á hafsbotni utan netlaga, leyfi til nýtingar annarra auðlinda hafsbotsins utan netlaga, samningar um vatnsréttindi til orkuframleiðslu hvort sem um væri að ræða eignarland ríkis eða í þjóðlendu, og á sama hátt ráðstöfun jarðhitaréttinda. Ástæða er til að áréttað fyrirmæli 3. mgr. um gjaldtöku eiga aðeins við um þau tilvik þegar nýting náttúruauðlinda er háð því að sérstakra heimilda sé aflað. Hafa ber í huga að margvísleg nýting náttúrugæða sem eru í þjóðareign eða eigendalaus á sér stað án þess að leyfis sé krafist. Oft er þar þó um að ræða minni háttar afnot. Til dæmis má nefna heimildir almennings, á grundvelli reglna um almannarétt, til að tína ber og annan jarðargróður sem og fjörugróður í þjóðlendum. Einnig má nefna heimildir almennings til vatnstöku samkvæmt vatnalögum. Stundum kann það jafnvel þykja leiða af eðli máls að ekki sé þörf sérstakra leyfa. Í tilvikum sem þessum er ekki um að ræða „veitingu heimilda“ í skilningi ákvæðisins og gerir þá ákvæðið enga kröfu um gjaldtöku.

Með fyrirmælum 3. mgr. verður gjaldtaka fyrir nýtingarheimildir auðlinda sem eru í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign að meginreglu, sbr. orðalagið „að jafnaði“. Löggjafanum er heimilt að krefjast ekki gjalds ef forsendur gjaldtöku eru að hans mati ekki fyrir hendi, til dæmis þegar um er að ræða samfélagsleg verkefni sem rekin eru af opinberum aðilum svo sem vatns- og hitaveitur. Hið sama gæti átt við í fleiri tilvikum, t.d. ef um tilraunaverkefni er að ræða, óvissa er um arðsemi, starfsemi á sér langa hefð eða er með einhverjum hætti sérstaks eðlis. Sum ferðapjónusta á hálendinu eins og á vegum útivistarfélaga sem ekki eru rekin í ábataskyni kann til dæmis að eiga sér langa hefð. Sama getur átt við um tínslu fjallagrasa og berja í ríkislandi eða þjóðlendu. Fyrirmæli 3. mgr. gera kröfu til þess að löggjafinn rökstyðji slíkar undantekningar sérstaklega. Í þessu sambandi má benda á að við núverandi aðstæður tíðkast margvísleg nýting náttúruauðlinda sem ekkert gjald er tekið fyrir.

Ákvörðun um fyrirkomulag gjaldtöku er falin löggjafanum. Eðlileg gjaldtaka tekur mið af markmiðum 1. mgr. um sjálfbæra nýtingu sem sé þjóðinni til hagsbóta. Ef gjald er ekki ákvarðað á markaði má gera ráð fyrir að gjaldtaka taki mið af arðsemi nýtingar, þ.e. þeim tekjum sem af nýtingu hljóttast sem og kostnaði við hana, umfangi fjárfestinga, afskriftartíma, eðlilegri ávöxtun þeirra fjármuna sem bundnir eru í rekstrinum, áhættu sem fylgir viðkomandi starfsemi og öðrum slíkum þáttum. Þannig gætir ríkið þeirra hagsmuna sem það fer með í umboði þjóðarinnar. Jafnframt stuðlar gjaldtaka á grundvelli arðsemi að jafnræði nýtingaraðila ólíkra auðlinda sem og jafnræði þegar nýtingarheimildum er ráðstafað. Gjald á grundvelli arðsemi verður að skoða í samhengi við kostnað við mat á og eftirlit með arðsemi þegar gjaldtaka er ákvörðuð. Rökstyðja má einfaldari og ónákvæmari nálgun við gjaldtöku ef umfang arðs er lítið og/eða eftirlit erfitt og kostnaðarsamt. Getur því löggjafinn farið mismunandi leiðir til þess að stuðla að því markmiði ákvæðisins að þjóðin njóti eðlilegs ávinnings af nýtingu auðlindanna. Gjaldtaka sú sem hér er áformuð getur grundvallast á keyptum eða veittum leyfum og/eða samningum. Um getur verið að ræða auðlind sem er þjóðareign skv. 2. mgr. (sbr. t.d. vinnslu jarðefna í hafsbotni eða orkunýtingu vatns í þjóðlendu). Einnig getur verið um að ræða auðlind sem er í hefðbundinni eigu opinberra aðila (sbr. t.d. nýtingu auðlinda á ríkisjörð).

Ákvæði 3. mgr. miðar ekki við gjaldtöku vegna leyfa til nýtingar auðlinda í einkaeigu. Með hliðsjón af yfirlýsingu 1. mgr. getur slík gjaldtaka hins vegar komið til greina þótt hún verði einnig að samræmast ákvæðum stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar og kröfum til skattlagningar. Á slík gjaldtaka sér nú þegar að nokkru marki stað að lögum og er í því sambandi nærtækt í dæmaskyni að vísa til þeirra leyfa sem gefin eru út til rannsókna og nýtingar jarðrænna auðlinda, m.a. í eignarlöndum, á grundvelli auðlindalaga. Hins vegar ber að hafa í huga að ýmis nýting auðlinda í einkaeigu fer fram án nokkurra leyfa.

2. málsl. 3. mgr. felur í sér lagaáskilnaðarreglu, þ.e. áskilnað um að það sé löggjafans að taka afstöðu til þess hvort og hvernig veitingu heimilda til auðlindanýtingar sé háttáð, þ.m.t. hvort slíkt gerist með leyfi eða samningi. Þessi áskilnaður er í samræmi við þá almennu lagastefnu stjórnarskrárinnar að forræði á ráðstöfun mikilvægra hagsmuna sé almennt hjá lýðræðislega kjörnum fulltrúum. Í samræmi við almenn viðhorf felur reglan einnig í sér takmörk á því í hvaða mæli löggjafinn getur framselt handhöfum framkvæmdarvalds ákvörðunarvald um þessa hagsmuni. Hér væri með öðrum orðum lagt bann við því að Alþingi veitti handhöfum framkvæmdarvalds óheft mat við úthlutun heimilda til nýtingar og afnota auðlinda. Veiting heimilda til nýtingar auðlinda felur í flestum tilvikum í sér úthlutun takmarkaðra gæða. Af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að við lagasetningu um það efni þarf að gæta að því að þeir sem til greina koma og sækjast eftir hlutdeild í viðkomandi gæðum standi sem jafnast að vígi gagnvart úthlutuninni. Með sérstakri tilvísun til jafnræðissjónarmiða í ákvæðinu er þetta áréttað.

3. másl. 3. mgr. felur í sér mikilvægan fyrirvara um að hvers kyns afnotaheimildir, sem veittar eru einkaaðilum á grundvelli laga, skuli aldrei leiða til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis einkaaðila yfir auðlindum. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 3. másl. 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga og felur þar af leiðandi ekki í sér neina sjálfkrafa breytingu á sviði fiskveiðistjórnar. Í öðrum tilvikum en varða fiskveiðistjórn er réttaráhrifum ákvæðisins fyrst og fremst ætlað að vera þau að slá á eða koma í veg fyrir væntingar um að afnotaheimildir sem ríkið veitir einkaaðilum, hvort sem það er tímabundið eða ekki, stofni til varanlegra eignarheimilda í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Leggja ber áherslu á að reglan getur aldrei að fullu komið í veg fyrir eignarréttarvernd þeirra hagsmuna sem tengdir eru atvinnurekstri sem grundvallast á opinberum leyfum án þess að unnt sé að fjalla nánar um það atriði hér. Með ákvæðinu er svigrúm löggjafans hins vegar aukið gagnvart eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar að því marki sem unnt er.

Fyrirvara síðasta málsliðar er ætlað að ná til afnota- eða nýtingarheimilda sem hið opinbera veitir einkaaðilum hvort sem þetta er gert með leyfum eða samningum. Þegar um er að ræða réttindi sem veitt eru einkaaðilum með einkaréttarlegum samningum leiðir af ákvæðinu að slíkir samningar mega ekki fela í sér framsal eða stofnun varanlegs eignarréttar. Í tilviki samnings um ákveðna auðlindanýtingu getur réttarstaða afnotahafans, svo dæmi sé tekið, aldrei orðið önnur og efnismeiri en staða leigjanda í hefðbundnu leigusambandi. Ef farin er „samningaleið“ í auðlindastýringu yrðu samningar þannig annaðhvort að vera tímabundnir eða uppsegjanlegir. Þegar um er að ræða heimildir sem veittar eru einkaaðilum með stjórnvaldsákvörðun (þ.e. með leyfi) leiðir af ákvæðinu að slíkar heimildir mega hvorki leiða til stofnunar eignarréttar né óafturkallanlegs forræðis. Í tilviki leyfa væri þessum áskilnaði fullnægt með því að leyfistími væri tímabundinn. Ef slíkar heimildir væru veittar ótímabundið mundi fyrirhugað ákvæði stjórnarskrár hins vegar leiða til þess að löggjafinn hefði allt að einu rýmra svigrúm en ella til að breyta reglum og skerða þær heimildir sem hefðu verið veittar.

Það er að verulegu leyti háð eðli hverrar auðlindar og þeirrar atvinnugreinar sem byggist á nýtingu hennar að hvaða marki tímabinding er raunhæf og þjónar sjálfbærni og almanna-hagsmunum, sbr. 1. mgr. Hér að framan hefur ítarleg grein verið gerð fyrir því hvernig háttáð er tilhögun einstakra laga sem málavíð þetta varðar og hvaða breytingar kynni að þurfa að gera á þeim lögum komi til þess að frumvarpsgreinin verði lögfest. Ljóst má vera að ráðast þarf í allumfangsmikla endurskoðun og samræmingu einstakra lagafyrirmæla.

#### Um 2. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um gildistöku laganna. Þar sem frumvarpið er lagt fram á grundvelli ákvæðis um stundarsakir, sbr. 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 91/2013, telst það ekki samþykkt nema það hljóti stuðning 2/3 hluta atkvæða á Alþingi og í kjölfarið meiri hluta þeirra sem greiða gild atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslu, sem sé jafnframt að minnsta kosti 40% kosningarbærra manna.